# عدل الخزينة وجباية ديون الجماعات المحليّة:
# جدل الأعمال القانونيّة والتّحدّيات الميدانيّة..

الأستاذ فوزي الشّعباني
عدل الخزينة المركزيّ



**السّيد الرّئيس**
**السيّدات والسّادة الحضور المتنوّع اختصاصاته**

**يشرّفني كعدل خزينة مركزي أن أكون متدخلا بينكم ويسعدني، فرصة عزيزة مكّنتنيها جمعيتنا، أحسبها في مقام التّبجيل والتّكريم.. وبعد مداخلتين ثريّتين للسيّدة عائشة قرافي والسيّد أحمد بن خذر أجد نفسي مضطرّا لتخطيّ المشترك تفاديا للتّكرار تخفيفا على الحضور..**

**السيّدات والسّادة**

لا نحتفي نقديّا فقط **بثلاثينيّة مجلّة الجباية المحليّة** إذ يُصادفها هذا الأسبوع احتفال بـ **تسعينيّة** صدور الأمر العلي المؤرّخ في 15 جوان 1936 المُمدّد نشاط قطاع حاملي بطاقات الجبر، أسلاف عدول الخزينة، ليشمل جباية عموم الدّيون العموميّة. هذا وناهز زمن تأسيس السّلك الـ112 عاما بحكم احداثه بمقتضى الأمر العلي المؤرّخ في 15 جانفي 1914 بعد يوم واحد من صدور الأمر العلي المُنظّم للبلديات، وعليه ثمّة واصل عضوي-هيكلي بين البلديّة، بما هي جماعة محليّة، وحاملي بطاقات الجبر فمأموري المصالح الماليّة ثمّ عدول الخزينة منذ ما يزيد عن القرن بعشريّة ونيف.. ورغم هذا التّلازم في النّشأة والوصل في المهام نرصد غياب ذكر عدول الخزينة من فصول مجلّة الجباية المحليّة، فالفصل 10 منها يقصر الاستخلاص على قبّاض الماليّة مع أنّ تلك المهمّة هي اختصاص عدول الخزينة يُمارسها بإذن المحاسب العمومي والمفروض تجويد صياغة النّص في سياق تحديث المجلّة بما يتساوق مع حرفيّة الفصل 28(جديد) من **مجلّة المحاسبة العموميّة** المنقّح بالقانون عدد 18 لسنة 2012 المؤرخ في 25 سبتمبر 2012 والنّاص على: **"يتولّى(...) عدول الخزينة القيام بالأعمال والإجراءات الضّروريّة لاستخلاص الدّيون الرّاجعة(...) للجماعات المحليّة"..**

صدقا تغييب العدول من 95 فصلا من **مجلّة الجباية المحليّة**، الصّادرة في 1997، غريب وكذا من 400 فصلا من **مجلّة الجماعات المحليّة**، الصّادرة في 2018، عجيب مع سلك موصول العلاقة بالمحليّ، جباية وجماعة، خاصّة وهو المذكور في باقي أنشطته في أكثر من مجلّة قانونيّة كما

بالفصول 28 و28 مكرّر وثالثا ورابعا من **مجلّة المحاسبة العموميّة**، والفصل 10 من **مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائيّة**، والفصل 321 من **مجلّة الدّيوانة** وعليه لا نرى التّغييب المزدوج سهوا بل محوا!..

**السيّدات والسّادة**

لاندراج الجماعات المحليّة كـ **باب سابع من دستور 2014** من مصاديقه صدور **مجلّة الجماعات المحليّة** بعد سنوات أربع، وعدّها حجر زاوية **أُدلوجة البناء القاعديّ** يُعطيها شرعيّة ومشروعيّة «**ما فوق قانونيّة supralégal**» ما يجعلنا نُدرج الجماعة المحليّة ضمن مُسمّى «**الدّيمقراطيّة التّشاركيّة Démocratie participative**» من جهة و«**المواطنة الجبائيّة Citoyenneté fiscale**» من جهة أخرى.. ومن تَبعات تلك الدّيمقراطيّة وهذه المواطنة «**العدالة والمساواة L'équité et l'égalité**» بما يوجب تعميم التّتبّعات، تبليغا وتنفيذا، على جميع المُطالبين بالأداء إذ القصر على البعض ظلم لهم دون الآخرين رغم صحّة الاجراء شرعيّا وان تشوبه من جانب مشروعيّة عدم التّعميم شائبة. هذا ولا مسؤوليّة لعدل الخزينة عن عدم بلوغ هذا التّحدي القيميّ، فهو مسؤوليّة الوزارة-الإدارة نتيجة قلّة عدد عدول الخزينة ووقف الانتداب فضعفه مقارنة بعدد الفصول المثقّلة وصعوبة التّحرّك الميدانيّ في جغرافيّة بلديات ما دون مدينيّة من جهة تسمية الأنهج والشّوارع أو من جهة ترقيم العقّارات، منازل ومؤسّسات.. ففي دوّار هيشر مثلا، مركزي المحاسبيّ، أكثر من 20.000 فصل فقط فيما يخصّ العقّارات المبنيّة يتكفّل بها فقط 3 عدول خزينة ولو قسمناها على 3 زملاء ثمّ على 12 شهرا، دون اعتبار الرّاحة السّنويّة والطّارئة، ثمّ على 5 أيام عمل أسبوعيّ، دون احتساب أيّام العطل الوطنيّة والدّينيّة، لكان نصيب كلّ واحد 28 فصلا يوميّا وهو لا يتخطّى تبليغ الاعلامات دون الوصول إلى التّنبيهات بالمضمون دفتر ولا نتحدّث عن التّنفيذ الذي يستوجب حينها أكثر من سنة ماليّة اضافيّة!.. قطعا من المحال واقعيّا تبليغ ذاك العدد الذي يبدو بسيطا لو اعتبرنا التّنقّل والبحث والانتظار والتزمنا اجرائيّا بحرفيّة **مجلّة المرافعات المدنيّة والتّجاريّة** خاصّة فصولها 6 و7 و8 و10 من وجوب الاستظهار ببطاقة التّعريف الوطنيّة والتّحرير فضلا متى استحالة التّبليغ اتباعه البريد و/أو الايداع لدى المراكز الأمنيّة أو محاكم النّاحية و/أو التّعليق بالولاية.. هذا دون اعتبار لباقي المهام المنوطة بعهدتنا من ديون عموميّة، ديون الدّولة الجبائيّة والخطايا والعقوبات الماليّة...الخ، في صورة كون المركز المحاسبي قباضة ماليّة..

إنّ قلّة عدد عدول الخزينة لا فقط يحرم ميزانيّة الجماعة المحليّة من مداخيل مرجوّة بمقتضى أحكام **مجلّة الجباية المحليّة** بل تحول دون المستوجب بأحكام **مجلّة الجماعات المحليّة** من ذلك، وعلى سبيل الذّكر لا الحصر، استحالة تطبيق أحكام الفصل 152 النّاصّ على: «**يوجّه مُحاسب الجماعات المحليّة قبل تاريخ 31 مارس من كلّ سنة جدولا في المُستحقّات والمبالغ التي يستحيل استخلاصها وأسباب وحجج استحالة الاستخلاص لأجل الطّرح بعد مداولة مجلس الجماعة المحليّة**...» إذ كيف له توجيه ذلك بمثل ذاك التّفصيل والدّقة وعمليّة مسح (Ratissage) كلّ الفصول، اعلاما فتنبيها فتنفيذا، مستحيلة موضوعيّ ودون اعتبار عدل الخزينة، المُغيّب من المجلّتين، فاعلا أساسيّا في عمليّة الاستخلاص بما فيها انفاذ هذا الفصل..

**السيّدات والسّادة**

عدّدت **مجلّة الجباية** المحليّة مهام عدّة تندرج ضمن أنشطة عدول الخزينة وكذا ب**مجلة الجماعات المحليّة** منها:

- المعلوم على العقّارات المبنيّة،
- المعلوم على العقّارات غير المبنيّة،
- المعلوم على المؤسّسات ذات الصّبغة الصّناعيّة والتّجاريّة والمهنيّة،
- المعلوم على النّزل،
- اللّزمات،
- الكراءات،
-...الخ.

هذه المهام-الأنشطة تتطلّب معرفة صناعيَة بالفوارق إذ لكلّ مجاله ما يجعل وثائق العمل مختلفة من حيث التّسمية ومضامينها والتّحيثات القانونيّة الدّقيقة. كلّ هذا يتطلّب تكوينا ورسكلة، دراسة وندوات وورشات، وللأسف لا نرى حضورا لذلك بشكل شامل ودائم إلا ما قلَ وندر يكاد ينحصر في أزمنة التّحولات الكبرى التي رافقت المهنة تحديدا عند **التّحوّل من حاملي بطاقات الجبر إلى مأموري المصالح الماليّة** في 2002-2003 **ومن مأموري المصالح الماليّة إلى عدول الخزينة** في 2012-2014 ومن شأن ذاك التّغييب اجتراح ما لا يجب شكليّا وموضوعيّا.. وإن كانت الغاية الأسمى من إيجاد سلك عدالة الخزينة تحقيق استخلاص جزيل مُرتفع حجمه ونسبه من سنة إلى أخرى فإنّ تلك الغاية منضبطة بـ"شكليّات قانونيّة" مرعيّة واجبة الإنفاذ بالتّقيّد بها حتّى لا يكون المُراد استخلاصه محلّ ردّ قضائي لانتهاك العدالة.. عديدة هي المشاكل، معضلات وعوائق، الموصولة بـ"الشّكليّ" منها "**معضلة المشروعيّة**".. ففي ضوء ما نصّت عليه "**تعليمات عمل عدد1**" المؤرّخة في 21 فيفري2014 وموضوعها: "**حقوق وواجبات عدول الخزينة**" عدل الخزينة مُلزم بـ"عدم استعمال مطبوعات غير المطبوعات الإداريّة للقيام بالأعمال الموكولة إليه" وفي ضوء ذلك نجد عدل الخزينة تُجاه **مأزق المشروعيّة في علاقة بـ"البلديّ"**. فقد اقتصرت "**تعليمات عمل عدد 43**" بتاريخ 22 أفريل2015 موضوعها "**حول المطبوعات المستعملة في مجال استخلاص الدّيون الرّاجعة إلى الدّولة**" على "ديون الدّولة الجبائيّة" (SCE) و"ديون الدّولة الحُكميّة" (ACP)، عداها "الدّيون الرّاجعة إلى الدّولة"، **وانتظرنا صدور "تعليمات عمل" أخرى موضوعها: "حول المطبوعات المستعملة في مجال استخلاص الدّيون الرّاجعة للجماعات المحليّة" افتراض اداريّ في مقام الفرض القانونيّ لم يُنجز إلى اليوم وبعد 12 سنة كاملة** وهو أمر مستغرب رغم تنبيهنا لخطورة ذلك مرارا.. كنت أبديت منذ 2015 تحفّظي على استعمال مطبوعتيْ "**مضمون من دفتر**" و"**محضر تبليغ مضمون من دفتر مع توجيه إنذار بالدّفع**" المرقّمتين 02-4 و056-07 التزاما بواجب "نطاق المشروعيّة" إذ عدم الامتثال لها يضعنا في مفارقة اعتماد وثائق اداريّة (مضمون من دفتر، ومحضر تبليغه) تخطّاها واقع الحال القانونيّ وصارت مُلغاة بحكم التّقادم والتّشريع الجاري (**Caduque**). فـ"مضمون من دفتر" يتضمّن أعلاه "إنّ قابض... يطلب من... مأمور المصالح الماليّة..." والحال أنّ تلك التّسمية معدومة منذ صدور "القانون عدد 18 لسنة 2012 المؤرّخ في 25 سبتمبر2012 المتعلّق بتنقيح بعض أحكام مجلة المحاسبة العموميّة قصد إحداث سلك خاص بعدول الخزينة تابع لوزارة الماليّة" كما يتكرّر ذلك بأدنى "محضر تبليغ مضمون من دفتر مع توجيه إنذار بالدّفع" في صيغة: "إمضاء وختم مأمور المصالح الماليّة".. كما أنّ اعتماد: "وعملا بالفصول... و28 (جديد) و... من مجلّة المحاسبة العموميّة" تحيث بمراجع معدومة واعتمادها كما هو حاصل يؤسّس لحالة "اللاّمشروعيّة" تزداد مع عدم الذّكر بالمحضر لـ"بطاقة المأموريّة"، عددها وتاريخها ومُصدرها، وهي من التّنصيصات الوجوبيّة، وعليه تكون من مُسقطاتِ المحاضر لو تفطّن إليها المدينون وتشبّثوا بها. كلّ ذلك وممنوع على عدل الخزينة اصطناع وثائق، هذا وتعديل القديمة لتُطابق كثير المُستحدث القانوني والاداريّ استحداث واصطناع..

لا مناص اليوم من أخذ قرار بإيقاف العمل بوثائق منتهية الصّلوحيّة وفي ذات الوقت اصدار "تعليمات عمل" في الغرض كما وقع مع وثائق العمل الخاصّة بـ"ديون الدّولة" وهو العاديّ كما وقع تماما حين أُحدث سلك "مأموري المصالح الماليّة" خلفا لـ"حاملي بطاقات الجبر" فصدرت "**مُذكّرة عامّة عدد4**" بتاريخ 11 جانفي2003 وممّا تضمّنته "يتعيّن على السّادة قبّاض الماليّة: 1. سحب جميع المطبوعات المُخصّصة للتّتبّع والتي تنصّ على عبارة "حامل بطاقات الجبر" وعدم استعمالها بداية من 1 جانفي2003". **المفارقة أنّ الإدارة تداركت بهذه المذكّرة خطأ استعمال وثائق تمّ تجاوزها فقط لـ10 أيّام بقانون الماليّة 2003 وما تداركت منذ 2012 خطأً قانونيّا مُماثلا ما زال ساريّا فعليّا لـ12 سنوات كاملة!.**

وزاد الأمر تعقّدا واستغرابا بعد ذلك باعتماد مصالح البلديّة وثيقة "**إعلام أوّلي**" واستخراجها بالمنظومة بدعوى أنّ ما يسري على "ديون الدّولة" بمقتضى "تعليمات عمل عدد43" لا يُعمّم على "ديون الجماعات العموميّة" إذ لم ترد "تعليمات عمل" تلغي المُعتمد وتقترح البديل! فتوى مرفوضة بذات حجّة "المشروعيّة" ذلك أنّه وبمقتضى "**مذكّرة عامّة عدد 2009/2**" موضوعها: "**حول اختصار آجال تتبّع الدّيون الرّاجعة للجماعات المحليّة**" الصّادرة عن الإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص بتاريخ 07 جانفي2009 وفي إطار تحسين استخلاص الدّيون الرّاجعة للجماعات المحليّة **أقرّ الفصل 32 من قانون الماليّة لسنة 2009 الاقتصار على إعلام في مرحلة الاستخلاص الرّضائيّ وذلك بتنقيح الفصل 28 خامسا من مجلة المحاسبة العموميّة وإضافة فقرة ثالثة جديدة** نصّها: "بصرف النّظر عن أحكام الفقرتين الأولى والثّانية من هذا الفصل، تتمثّل أعمال التّتبّع السّابقة لتبليغ السّند التّنفيذيّ بالنّسبة للدّيون الرّاجعة للجماعات المحليّة، في تسليم المدين مقابل إمضائه بالاستلام إعلاما في جملة المبالغ المطلوبة منه وينتفع المدين بأجل لا يقلّ عن شهر من تاريخ الإعلام قبل أن يتولّى المحاسب العموميّ تبليغه السّند التّنفيذي الصّادر ضدّه"،

وبذلك تمّت مراجعة إجراءات الاستخلاص الرّضائي للدّيون الرّاجعة للجماعات المحليّة بحذف "الاعلام الأوّلّ" والاقتصار على "الإعلام" باعتباره "وحيدا" ومن ثمّة فعودة مصالح البلديّة إلى الإعلام "الأوّلي" باطلة ومُستهجنة.. هذا أمر مرفوض خاصّة والبلديّة، التّابعة مركزي المحاسبي على الأقل، توزّع "الاعلام الأوّلي" عبر أعوانها ولا تصدر بعده "إعلاما" وتطالب عدل الخزينة بمباشرة "محضر تبليغ مضمون من دفتر مع توجيه إنذار بالدّفع" دونه واعتمادا على "مضمون من دفتر" وهو اجراء باطل يجعلنا محلّ مساءلة لا فقط اداريّة بل وجزائيّة..

**السيّدات والسّادة**

من النّاحية الهيكليّة ومع دستوريْ 2014 و2022 وخاصّة مجلّة الجماعات المحليّة أُحدثت زحزحة بتوسيع مُسمّى الجماعة المحليّة إذ ما عادت مُقتصرة على البلديّة. فبمقتضى الفصول 200 و293 و356 من المجلّة **أضحت الجهة وكذا الإقليم جماعة محليّة تماما كالبلديّة مع تمتيع كلّ واحدة بالشّخصيّة القانونيّة والاستقلاليّة الاداريّة والماليّة**. ويُفترض في ضوء هذا المستجد الدّستوريّ الهيكليّ الخروج بعدالة الخزينة من قوقعة البلديّ إلى الأفقين الجهويّ والاقليميّ. خروج يوجب إعادة هيكلة صلب الإدارة العامّة للمحاسبة العموميّة والاستخلاص في علاقة بمرجع نظر أمانات المال على الأقل مع الإقليم إذ وإن لا اشكال في تحرّك عدل الخزينة في مستويي الجماعتين المحليّتين: البلديّة والجهة بحكم خضوعهما لذات أمانة المال فإنّ الاشكال مطروح مع الإقليم كجماعة محليّة تتخطّى حدود أمانة مال واحدة..

**السيّدات والسّادة**

كثيرة هي الجماعات المحليّة التي تعتمد على خدمات عدول التّنفيذ وإن كان الاعتماد شرعيّا بمنطوق الفصل 28 من مجلّة المحاسبة العموميّة فإنّا نرى ذاك التّعويل غير مشروع خاصّة مع إحداث سلك عدول الخزينة. تاريخيّا عدول الخزينة أقدم في النّشأة من عدول التّنفيذ ورغم ذلك حين أحدثت مجلّة المحاسبة العموميّة في 31 ديسمبر 1973 جدّ بالفصل 28 أمر جدّ غريب نتيجة ضغط من وراء التّاريخيّ والإداريّ إذ غُيّب حاملو بطاقات الجبر كتسمية وجعلهم نكرة بل وغير معترف بهم رغم وجودهم الفعلي والقانوني وهم المنتسبون منذ الأمر العلي المؤرّخ في 15 جانفي 1914 فالأمر العلي بتاريخ 15 جوان 1936، كما مرّ، لقطاع الماليّة العموميّ وبالمقابل جيء بخواص لا ينتمون إليه بأيّ واصل. نصّ الفصل 28 قديم على: "يتولّى العدول المنفّذون أو أعوان تنفيذ خاصّون يضبط نظامهم الأساسي بأمر تنفيذ بطاقات الجبر الصّادرة في استخلاص الدّيون المكلّف بجبايتها محاسبو الدّولة والمؤسّسات العامّة الاداريّة والجماعات العموميّة المحليّة".. وضع شاذ تمّ تداركه بعد 30 سنة حين تمّت إعادة تسمية حاملي بطاقات الجبر بمأموري المصالح الماليّة بموجب القانون عدد 101 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 ثمّ بجزمة قرارات وزير الماليّة مؤرّخة في 19 فيفري 2003 ثمّ بالإصلاح الجذريّ بمقتضى القانون عدد 18 لسنة 2012 المؤرّخ في 25 سبتمبر 2012 ثمّ الأمر عدد 3799 لسنة 2013 مؤرّخ في 25 سبتمبر 2013 المتعلّق بضبط النّظام الأساسيّ الخاصّ بسلك عدول الخزينة التّابع لوزارة الماليّة ومُجمل القرارات المُلحقة. وبموجب هذا أصبح عدول الخزينة أعوانا عموميّين وتكريس "**واو**" بدل "**أو**" بين عدول التّنفيذ وعدول الخزينة وكان الواجب حينها الاكتفاء بالأخيرين بدل الأوّلين أو على الأقل جعل عدول الخزينة في المقدّمة والفصل بينهم وعدول التّنفيذ بـ "**أو**" إذ نعتبر تكليف الأخيرين بأضعاف ما يكلّفه عدول الخزينة المأجورين عموميّا نوع من "الفساد" ولأجل ذلك قلنا: وإن كان الاعتماد شرعيّا بمنطوق الفصل 28 من مجلّة المحاسبة العموميّة فإنّا نراه من غير المشروع!..

**السيّدات والسّادة**

**هذه المداخلة ليست سوى شذارات اجماليّة وسريعة في علاقة بـ**

**عدل الخزينة وجباية ديون الجماعات المحليّة: جدل الأعمال القانونيّة والتّحدّيات الميدانيّة**

**تحتاج للتّوسّع والتّدقيق، نُودعها ورقة بين أياديكم للتّقييم والتّقويم،**

**وشكرا على الانتباه..**